**Deutscher Bundestag**
**13. Wahlperiode**

**Drucksache 13/11127**

22. 06. 98

# Unterrichtung

## durch die Bundesregierung

## Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Erfahrungen mit dem Vollzug des Umweltauditgesetzes (UAG)

### A. Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat am 22. Juni 1995 zu dem von ihm beschlossenen Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EWG) Nr. 1863/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Umweltauditgesetz – UAG) eine Entschließung angenommen (BT-Drucksache 13/1755), in der in Nummer 5 die Bundesregierung aufgefordert wird,

„dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 1997 über die Erfahrungen mit dem Vollzug des Gesetzes, insbesondere mit der Zulassungsstelle und dem Umweltgutachterausschuß zu berichten".

Der Bericht spart die Fragen von Öko-Audit und Deregulierung bewußt aus. Diese sind Gegenstand eines gesonderten Berichtsauftrages des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung, dem das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Zusammenhang mit der Umsetzung seiner Deregulierungsvorschläge im UGB I folgen wird.

### B. Bericht

#### I. Rechtsgrundlagen

##### 1. EG-Umwelt-Audit-Verordnung

Die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 (EG-Umwelt-Audit-Verordnung) ist nach Artikel 189 des EG-Vertrages in allen ihren Teilen verbindlich und gilt mit der Mehrzahl ihrer Regelungen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Unmittelbare Wirkung entfaltet die Verordnung lediglich nicht im Hinblick auf die Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen, die Aufsicht über die gutachterliche Tätigkeit und die Eintragung geprüfter Betriebsstandorte. Hier gehen die unmittelbar geltenden Regelungen vom Umweltauditgesetz aus, das Gegenstand des vorliegenden Berichts ist (vgl. hierzu den Überblick unten unter I.2).

Die EG-Umwelt-Audit-Verordnung regelt unmittelbar die Anforderungen an Unternehmen, die sich an dem System beteiligen wollen, sowie die Prüfungstätigkeit zugelassener Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen.

Die Regelungen der EG-Umwelt-Audit-Verordnung für Unternehmen betreffen insbesondere Inhalt und Aufbau von Umweltmanagementsystemen, Umfang und Ablauf der Umweltbetriebsprüfung und den Inhalt von Umwelterklärungen. Teilnahmeberechtigt sind nach der EG-Umwelt-Audit-Verordnung in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige Unternehmen des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden, des verarbeitenden Gewerbes sowie der Energie- und Abfallwirtschaft.

Darüber hinaus ermächtigt § 3 UAG die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weitere Wirtschafts- und Verwaltungsbereiche in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftssystems einzubeziehen. Von dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung Gebrauch gemacht.

Mit der am 10. Februar 1998 in Kraft getretenen Verordnung nach dem Umweltauditgesetz über die Erweiterung des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung auf weitere Bereiche (UAG-Erweiterungsverordnung) wird das Umwelt-Audit-System insbesondere nun auch auf die Dienstleistungssektoren der Ener-

*Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 18. Juni 1998 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 22. Juni 1995 – Drucksache 13/1755.*

gie- und Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, des Handels, des Verkehrs, des Gastgewerbes, der Kredit- und Versicherungswirtschaft, der Reisebüros, der Post- und Fernmeldedienste, der Krankenhäuser sowie auf die Kommunalverwaltungen ausgedehnt.

### 2. Umweltauditgesetz (UAG)

Das Umweltauditgesetz setzt die Regelungsaufträge nach den Artikeln 6 und 18 der EG-Umwelt-Audit-Verordnung um. Es regelt die Zulassung unabhängiger Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen und die Aufsicht über ihre Tätigkeit. Das Gesetz konkretisiert insbesondere die materiellen Anforderungen an die Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen und das Zulassungsverfahren und trifft Regelungen über die Registrierung geprüfter Betriebsstandorte.

Das Gesetz sieht für die Zulassung und Beaufsichtigung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen eine zentrale Organisationsstruktur auf Bundesebene vor. Mit der Zulassung und Beaufsichtigung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen wird eine geeignete juristische Person des Privatrechts beliehen (§ 28 UAG). Darüber hinaus wird beim BMU ein Umweltgutachterausschuß (§ 21 UAG) gebildet. Dieser hat insbesondere die Aufgabe, auf der Grundlage der Anforderungen des Gesetzes für die Zulassungsstelle rechtlich verbindliche Richtlinien für die Prüfung der Zulassung und für die Beaufsichtigung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen festzulegen. Der Umweltgutachterausschuß ist aus fünf Gruppen („Bänken") zusammengesetzt (Wirtschaft; Freie Berufe/Umweltgutachter; Wirtschafts- und Umweltverwaltung aus Bund und Ländern; Gewerkschaften; Umweltverbände) und stellt eine teilrechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts dar.

Die Zulassungsstelle und der Umweltgutachterausschuß unterliegen der Aufsicht des BMU (§§ 29 und 27 UAG).

Die Aufgabe der Registrierung geprüfter Betriebsstandorte hat das Umweltauditgesetz den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern übertragen (§ 32 Abs. 1 UAG).

## II. Erfahrungen mit der Organisationsstruktur für die Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen und die Registrierung von geprüften Betriebsstandorten

### 1. Erfahrungen mit der Zulassungsstelle

#### a) Rechtsgrundlage

Nach § 28 UAG in Verbindung mit § 1 der UAG-Beleihungsverordnung wurde die DAU – Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mit beschränkter Haftung –, die vom Bundesverband der Deutschen Industrie, neun weiteren BDI-Mitgliedsverbänden, dem Deutschen Industrie- und Handelstag, dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und vom Bundesverband der freien Berufe gegründet wurde, mit den Aufgaben der Zulassungsstelle nach der EG-Umwelt-Audit-Verordnung und dem UAG beliehen. Danach ist es Aufgabe der DAU, die Zulassung und Beaufsichtigung von inländischen sowie die Notifizierung von ausländischen Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen durchzuführen.

#### b) praktische Erfahrungen

Die Beleihung der DAU hat sich im Interesse einer wirtschaftsnahen Lösung bewährt.

*aa) Zulassung und Notifizierung*

Die DAU hat bis zum 31. Dezember 1997 437 Zulassungsverfahren (einschließlich Wiederholungsprüfungen) durchgeführt. Bei einer Durchfallquote von 59,5 % wurden insgesamt 198 Umweltgutachter zugelassen. Darunter befinden sich 29 Umweltgutachterorganisationen.

Darüber hinaus erhielten bis Ende 1997 99 Personen eine Fachkenntnisbescheinigung nach § 8 UAG. Darunter sind Personen, die unmittelbar einen Antrag auf Erteilung einer Fachkenntnisbescheinigung gestellt haben, sowie Personen, die das Verfahren zur Gutachterzulassung nicht erfolgreich durchlaufen haben und daher nach § 6 Abs. 3 UAG-ZVV nur eine Fachkenntnisbescheinigung erwerben konnten.

Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen können bei der DAU auch für die neuen Bereiche zugelassen werden. Die ersten Zulassungsprüfungen werden insoweit seit Ende Februar 1998 durchgeführt.

Gegen die Zulassungsentscheidungen der DAU sind bis Ende 1997 20 Widersprüche erhoben worden (8 im Jahr 1996 und 12 im Jahr 1997).

Von im Ausland zugelassenen Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen sind nach § 18 UAG 14 notifiziert (1 Einzelumweltgutachter, 13 Umweltgutachterorganisationen).

*bb) Aufsicht*

Neben der Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen obliegt der DAU nach § 15 Abs. 1 UAG auch deren Aufsicht. Ein erheblicher Teil der von der DAU wahrgenommenen Aufsichtstätigkeit findet bereits im Vorfeld von möglichen Rechtsverstößen statt. Verstöße gegen die Anforderungen der EG-Verordnung konnten bislang häufig dadurch vermieden werden, daß Umweltgutachter bei in der Praxis auftauchenden Problemen die Zulassungsstelle um Rat fragten.

Nach Abschnitt I der UAG-Aufsichtsrichtlinie (siehe hierzu unten II.2.b) werden Regel- und Anlaßaufsicht unterschieden. Während die Regelaufsicht nach Abschnitt II Nr. 3 der UAG-Aufsichtsrichtlinie in einem dreijährigen Rhythmus ausgeübt wird, werden Anlaßaufsichtsverfahren nur aufgrund konkreter Pflichtverstöße durchgeführt. Bis Ende 1997 wurden von der DAU 28 Fälle von Anlaßaufsicht bearbeitet. Gegenstand der Aufsichtsverfahren waren u. a. Verstöße gegen die Zeichnungsbefugnis, Fragen der Unpartei-

lichkeit, Beanstandungen der gutachterlichen Tätigkeit deutscher Umweltgutachter im Ausland, Validierung ohne erforderliche Zulassung für den begutachteten Unternehmensbereich.

Die Regelaufsicht wird von der DAU erstmals 1998 für die im Jahr 1995 zugelassenen Umweltgutachter durchgeführt.

*cc) Finanzierung*

Nach § 36 Abs. 2 UAG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 der UAG-Gebührenverordnung finanziert die DAU ihre Verwaltungskosten ausschließlich über Gebühren. Die nach der UAG-Gebührenverordnung festgesetzten Gebührensätze sind so bemessen, daß sie den jährlichen Finanzbedarf der DAU decken. Bislang hat die DAU ihre Verwaltungskosten im wesentlichen über die Zulassungsgebühr gedeckt. Sie beträgt nach der UAG-Gebührenverordnung für Umweltgutachter je nach der Zahl der erforderlichen Prüfer zwischen 8 200 und 9 000 DM. Aufgrund rückläufiger Zulassungsanträge auf der einen Seite und beginnender Tätigkeit im Rahmen der Regelaufsicht auf der anderen Seite verlagert sich in den kommenden Jahren das Tätigkeitsfeld der DAU überwiegend auf die Aufsichtstätigkeit. Dem folgt eine Verlagerung der Finanzierung durch die Erhebung von Aufsichtsgebühren.

Derzeit wird eine zweite Novelle zur UAG-Gebührenverordnung vorbereitet, die Gebühren für die Aufsicht der DAU über Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen festlegt.

**c) Bewertung**

Die relativ geringe Zahl der Widersprüche gegen Verwaltungsentscheidungen der DAU zeigt, daß die Tätigkeit der DAU eine insgesamt hohe Akzeptanz genießt. Dies gilt ungeachtet der hohen Durchfallquoten, die eher ein Zeichen für das hohe Fachkundeniveau der Zulassungsverfahren sind.

Da die Regelaufsicht der DAU über zugelassene Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen erst ab 1998 greift, lassen sich hieraus derzeit noch keine Rückschlüsse auf die Qualität der vorgenommenen Begutachtungen ableiten.

## 2. Erfahrungen mit dem Umweltgutachterausschuß

**a) Rechtsgrundlage**

Der Umweltgutachterausschuß (UGA) ist eine gemäß § 22 Abs. 1 UAG aus 25 Mitgliedern pluralistisch zusammengesetzte teilrechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Mitglieder sind Vertreter der Unternehmen bzw. ihrer Organisationen, der Umweltgutachter bzw. ihrer Organisationen, der Umwelt- und Wirtschaftsverwaltung aus Bund und Ländern sowie der Gewerkschaften und der Umweltverbände. Die Mitglieder werden gemäß § 22 Abs. 3 UAG von den jeweiligen Bundesdachverbänden vorgeschlagen und vom BMU für drei Jahre berufen. Nach § 22 Abs. 1 Satz 2 UAG sind die Mitglieder ehrenamtlich tätig und unterliegen keinen Weisungen. Nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UAG gehört es zu den Aufgaben des UGA, Richtlinien für die Verwaltungstätigkeit der DAU zu erlassen. Die Richtlinien des UGA sind für die DAU als Verwaltungsvorschriften bindend. Sie betreffen vornehmlich die Prüfung und Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen sowie deren Aufsicht. Darüber hinaus hat der UGA eine Prüferliste für die Besetzung der Prüfungsausschüsse der DAU zu führen sowie Empfehlungen für die Besetzung des Widerspruchsausschusses auszusprechen. Dem UGA kommt schließlich nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 UAG die Aufgabe zu, das BMU in allen Zulassungs- und Aufsichtsangelegenheiten zu beraten.

**b) praktische Erfahrungen**

Der UGA hatte am 20. Dezember 1995 seine konstituierende Sitzung. Bis Ende 1997 wurden im quartalsmäßigen Rhythmus insgesamt neun Plenumssitzungen durchgeführt. Zur effektiveren Bearbeitung seiner Aufgaben hat der UGA fünf Unterausschüsse gebildet, die bis Ende 1997 insgesamt an 41 Sitzungstagen zusammengetreten sind, wozu nochmals insgesamt 8 Sitzungstage für Redaktionsgruppen bzw. Unterausschüsse kommen. Während der Ausschuß „Geschäftsordnung" seine Arbeit nach 2 Sitzungen mit dem Erlaß einer Geschäftsordnung (§ 23 Abs. 1 UAG) beendet hat, bestehen die Ausschüsse „Aufgaben des Umweltgutachters", „Aufsicht", „Europäische Vorgaben und Normung" und „Zulassung und Prüfung" fort. Die Sitzungsfrequenz der Ausschüsse ist ausgesprochen hoch. Die ehrenamtlichen Mitglieder des UGA werden damit zeitlich und finanziell sehr beansprucht. Inhaltlich und organisatorisch wurden die Sitzungen des Umweltgutachterausschusses von der Geschäftsstelle nach § 26 UAG vorbereitet.

Der UGA hat inzwischen von seiner Richtlinienkompetenz (regen) Gebrauch gemacht und eine Reihe von Richtlinien beschlossen:

- Richtlinie des Umweltgutachterausschusses nach dem Umweltauditgesetz für die mündliche Prüfung zur Feststellung der Fachkunde von Umweltgutachtern und Inhabern von Fachkenntnisbescheinigungen (UAG-Fachkunderichtlinie UAG-FkR) vom 27. Juni 1996 (Bundesanzeiger Nr. 211 vom 12. November 1996, S. 11 985);
- Richtlinie des Umweltgutachterausschusses nach dem Umweltauditgesetz für die Überprüfung von Umweltgutachtern und Inhabern von Fachkenntnisbescheinigungen im Rahmen der Aufsicht (UAG-Aufsichtsrichtlinie – UAG-AufsR) vom 11. Dezember 1996 (Bundesanzeiger Nr. 83 vom 6. Mai 1997, S. 5572);
- Richtlinie des Umweltgutachterausschusses über die Voraussetzungen der Aufnahme von Bewerbern nach § 12 Abs. 2 und 3 Umweltauditgesetz in die Prüferliste des UGA nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 Umweltauditgesetz (UAG-Prüferrichtlinie – UAG-PrüfR) vom 3. September 1997 – überarbeitet im Hinblick auf den Erlaß der UAG-Erweiterungsverordnung am 18. März 1998 (im Bundesanzeiger noch nicht veröffentlicht);

- Richtlinie des Umweltgutachterausschusses zur allgemeinen Anerkennung von Lehrgängen nach § 13 Abs. 1 Umweltauditgesetz (UAG-Lehrgangsrichtlinie – UAG-LehrgR) vom 3. September 1997 (Bundesanzeiger Nr. 61 vom 28. März 1998, S. 4846);
- Richtlinie des Umweltgutachterausschusses nach dem Umweltauditgesetz für die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen für Umweltmanagementsysteme und entsprechende Zertifizierungsverfahren (UAG-Zertifizierungsverfahrensrichtlinie – UAG-ZertVR) vom 8. Dezember 1997 (im Bundesanzeiger noch nicht veröffentlicht).

Neben den Richtlinien hat der UGA auch eine Leitlinie zu den Aufgaben des Umweltgutachters im Rahmen der Validierung nach der EG-Umwelt-Audit-Verordnung erarbeitet und veröffentlicht. Sie hat keine Verbindlichkeit und ist als Unterstützung für die Aufsichtstätigkeit der DAU sowie für Unternehmer und Umweltgutachter gedacht.

Die vom UGA nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UAG geführte Prüferliste für die Besetzung der Prüfungsausschüsse der DAU enthält derzeit 173 Prüfer, von denen insgesamt 46 die Berechtigung haben, die im Rahmen der UAG-Erweiterungsverordnung einbezogenen neuen Bereiche zu prüfen.

Der UGA hat seine Arbeit in drei Pressekonferenzen und elf Pressemitteilungen der Öffentlichkeit vorgestellt. Darüber hinaus hat er am 10. Juni 1997 in Bonn eine Tagung zum Thema „Öko-Audit und ISO 14001 – Chance oder Scheideweg" veranstaltet.

Die derzeitige Zusammensetzung des UGA berücksichtigt überwiegend noch nicht die im Rahmen der UAG-Erweiterungsverordnung neu einbezogenen Bereiche als Mitglieder. Der UGA hat daher den Verbandsvertretern der neuen Bereiche bis zum Ablauf der ersten Berufungsperiode einen Gästestatus zur Mitarbeit in den Arbeitsgruppen eröffnet und läßt ihnen die nichtvertraulichen Beratungsunterlagen zusenden.

### c) Bewertung

Die Tatsache, daß es gelungen ist, im UGA die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zum Zwecke der Fortentwicklung des Umwelt-Audit-Systems in Deutschland zu bündeln, ist als wichtiger Erfolg des deutschen Umwelt-Audit-Systems zu werten. Die konstruktive Sacharbeit, zu der die beteiligten gesellschaftlichen Gruppen im UGA beitragen, war maßgeblich für die hohe Qualität der bisher beschlossenen Richtlinien.

Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen UGA und DAU, die neben der regelmäßigen Sitzungsteilnahme eines DAU-Vertreters u. a. auf den halbjährlichen Berichten der DAU (§ 21 Abs. 2 UAG) beruht, hat sich bewährt. Sie bildet die Grundlage dafür, daß der UGA seine Richtlinientätigkeit auf die Praxiserfahrungen der DAU gründen kann und die Tätigkeit der DAU durch die Richtlinien des UGA einen klaren Rechtsrahmen für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug erhält.

Das BMU setzt sich gegenüber den nach § 22 Abs. 3 UAG vorschlagsberechtigten Verbänden und Behörden dafür ein, daß die mit der UAG-Erweiterungsverordnung neu einbezogenen Bereichen zur nächsten Berufungsperiode am 20. Dezember 1998 angemessen bei der Zusammensetzung des UGA berücksichtigt werden.

## 3. Aufsicht des BMU über DAU und UGA

### a) Aufsicht des BMU gegenüber der DAU

Nach § 29 Satz 1 UAG ist das BMU Aufsichtsbehörde gegenüber der DAU. Die Aufsichtstätigkeit erstreckt sich neben der Rechtsaufsicht auch auf die Fachaufsicht über Entscheidungen zu Aufsichtsmaßnahmen der DAU, die im Ermessen der Zulassungsstelle stehen (§ 16 Abs. 2, § 17 Abs. 3 Nr. 2 und § 18 Abs. 2 Satz 3 UAG). Die DAU ist insoweit den Weisungen des BMU unterworfen. Die Zusammenarbeit zwischen der DAU und dem BMU gestaltet sich reibungslos.

Weiterhin wurde nach § 24 Abs. 1 UAG beim BMU ein Widerspruchsausschuß gebildet, der über Widersprüche gegen Verwaltungsakte der Zulassungsstelle entscheidet. Nach § 24 Abs. 2 UAG besteht der Widerspruchsausschuß aus einem Vorsitzenden, der Beamter der Umweltverwaltung des Bundes sein muß, und zwei Beisitzern. Die Mitglieder des Widerspruchsausschusses unterliegen keinen Weisungen und sind ehrenamtlich tätig. Bis Ende 1997 sind dem Widerspruchsausschuß 16 Widersprüche gegen Verwaltungsentscheidungen der DAU zur Entscheidung vorgelegt worden. Bis Ende 1997 ist keinem Widerspruch stattgegeben worden. In drei Fällen wurde gegen die Verwaltungsentscheidungen und die Widerspruchsbescheide Klage beim Verwaltungsgericht erhoben. Urteile sind bislang nicht ergangen.

### b) Aufsicht des BMU gegenüber dem UGA

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 UAG ist das BMU auch Aufsichtsbehörde gegenüber dem UGA. Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 UAG erstreckt sich die Aufsicht auf die Rechtmäßigkeit der Ausschußtätigkeit, insbesondere darauf, daß die gesetzlichen Aufgaben erfüllt werden. Im Vordergrund der Rechtsaufsicht steht die Genehmigung vom UGA beschlossener Richtlinien sowie von Prüferlisten für die Besetzung der Prüfungsausschüsse der Zulassungsstelle. Da Vertreter des BMU an Sitzungen des UGA teilnehmen, konnten rechtliche Fragen regelmäßig im Vorfeld rechtsaufsichtlicher Genehmigungen geklärt werden, so daß eine förmliche Beanstandung von UGA-Beschlüssen nur in Einzelfällen erforderlich war (z. B. bei der Genehmigung der Prüferliste).

### c) Bewertung

Die Aufsicht des BMU über DAU und UGA, die sich im wesentlichen in der Durchführung von Widerspruchsverfahren zu Verwaltungsentscheidungen der DAU sowie in Genehmigungen über UGA-Beschlüsse manifestiert, sichert die staatliche Letztverantwortung über das Umwelt-Audit-System in Deutschland. Sie bildet die verfassungsrechtliche Absicherung für zu-

künftige Verzahnungen des Umwelt-Audit-Systems mit umweltrechtlichen Vorschriften.

#### 4. Erfahrungen mit den registerführenden Stellen

##### a) Rechtsgrundlage

§ 32 Abs. 1 UAG sieht vor, daß die Registrierung geprüfter Betriebsstandorte, insbesondere die in den Artikeln 8 und 9 der EG-Umwelt-Audit-Verordnung festgelegten Aufgaben, den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern übertragen werden.

##### b) praktische Erfahrungen

Die Industrie- und Handelskammern (IHK) und die Handwerkskammern (HwK) haben durch schriftliche Vereinbarung den Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) als „gemeinsame Stelle" nach § 32 Abs. 2 UAG benannt. Der DIHT hat somit die Aufgabe, dem BMU, der Zulassungsstelle und dem Umweltgutachterausschuß jährlich ein fortgeschriebenes Verzeichnis der registrierten Betriebsstandorte zu übermitteln. Die obersten Landesbehörden erhalten zudem einen das jeweilige Land betreffenden Auszug aus dem Verzeichnis.

Die Kammern haben rege von der Möglichkeit nach § 32 Abs. 2 UAG Gebrauch gemacht, die Aufgabe der Registrierung auf eine andere Kammer zu übertragen. Die Handwerkskammern haben die Registrierung auf 20 Kammern konzentriert, während die Industrie- und Handelskammern 44 Registrierungsstellen unterhalten. So gibt es in Baden-Württemberg 12 IHK-Registrierungsstellen, während man in Nordrhein-Westfalen mit 16 IHK 2 Registrierungsstellen unterhält und in Thüringen, Sachsen und Schleswig-Holstein jeweils eine Registrierungsstelle im Land betreibt.

Die Kammern haben Satzungen über die Registrierung von Standorten in Ausübung der Ermächtigung des § 35 Satz 1 UAG erlassen. Da EG-Umwelt-Audit-Verordnung und UAG das Registrierungsverfahren in wesentlichen Teilen regeln, konnten sich die Satzungen auf wenige Regelungen beschränken. So ist klargestellt worden, daß Unternehmen mit Doppelmitgliedschaft (IHK und HwK) ein Wahlrecht haben, ob sie sich bei der örtlich zuständigen IHK oder HwK registrieren lassen. Das Wahlrecht haben auch Standorte, die keiner der Kammern angehören. Doppelanträge werden für unzulässig erklärt.

Dank einheitlicher EDV sind alle Kammern Deutschlands in der Lage, Auskunft über alle registrierten Standorte zu geben. Da die meisten Registrierungsstellen über einen E-mail-Anschluß verfügen, werden auch inhaltliche Fragen ohne größere Zeitverluste auf diesem Wege zur Diskussion gestellt (z.B. die Auslegung des Standortbegriffes nach der EG-Verordnung).

Der DIHT hat einen Arbeitskreis (AK) Registrierungsstellen eingerichtet, der drei- bis viermal jährlich zusammenkommt. Im Schwerpunkt dient er den Kammern dazu, Problemfälle zur Diskussion zu stellen oder sich über neuere Entwicklungen gegenseitig informiert zu halten. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und Registrierungsstellen des Handwerks sind Mitglieder des Arbeitskreises. Ständiger Gast ist die DAU, die ihrerseits über Aufsichtsfälle informiert. So ist auch ein Informationsaustausch zwischen der Zulassungsstelle und den Registrierungsstellen sichergestellt. Zwischen den Sitzungen werden Zweifelsfragen im bilateralen Kontakt zwischen Kammern und DIHT einer Lösung zugeführt. In Fällen von besonderer Tragweite wird eine kleine Arbeitsgruppe „Umweltaudit", bestehend aus 9 Kammervertretern, die über besonders ausgeprägte Praxis bei der Standortregistrierung verfügen, zu Rate gezogen. Auch die DAU wird in der Regel einbezogen, um sicherzustellen, daß Zulassungsstelle und Registrierungsstelle die Anforderungen der EG-Umwelt-Audit-Verordnung einheitlich auslegen.

In der Praxis der Registrierungsstellen wirft weniger das Umweltauditgesetz als vielmehr die EG-Umwelt-Audit-Verordnung selbst eine Reihe von Fragen auf. Gegenstand der Registrierung ist der Standort eines Unternehmens mit einer bestimmten gewerblichen Tätigkeit. Zu allen drei Teilen des Eintragungsgegenstands haben sich in der Praxis Probleme ergeben. Die Erfahrung zeigt aber, daß sich all diese Probleme bei einer sorgfältigen Auslegung der EG-Verordnung lösen lassen.

Die Beteiligung der zuständigen Umweltbehörden nach § 33 Abs. 2 UAG hat sich als Verfahren bewährt. Zu der großen Mehrheit der Anfragen erfolgen Stellungnahmen der Umweltbehörden nicht, oder sie werden dahin gehend beantwortet, daß der Standort nicht gegen Umweltvorschriften verstößt. Eine geringe Zahl von Fällen mußte zunächst nach § 33 Abs. 2 Satz 2 UAG ausgesetzt werden. Von den ausgesetzten Fällen wurde die Mehrzahl dadurch gelöst, daß das Unternehmen Nachbesserungen vorgenommen hat und die Behörde ihre Bedenken zurückstellen konnte. In einzelnen Fällen haben Unternehmen ihren Antrag zurückgenommen, weil der Einwand der Behörde sich als durchgreifend und eine Nachbesserung sich als nicht möglich erwies.

Die Kammern prüfen im Rahmen des Registrierungsverfahrens, ob der Standort alle Bedingungen der EG-Umwelt-Audit-Verordnung erfüllt (Artikel 8 Abs. 1 Satz 1 der EG-VO). Dazu wurde in einigen Kammern eine Checkliste erstellt, die auch dem Antragsteller transparent macht, worauf die Kammer achtet. Vereinzelt ist es zu einem Widerspruch eines Antragstellers gekommen, der mit Hinweis auf die vorliegende validierte Umwelterklärung der Registrierungsstelle grundsätzlich das Recht absprach, die hinreichende Qualität der Umwelterklärung hinterfragen zu dürfen. In allen anderen Fällen waren Antragsteller und Umweltgutachter gleichermaßen für Hinweise dankbar, wenn die Umwelterklärung nicht in vollem Umfang den Anforderungen des Artikels 5 Abs. 3 der EG-Umwelt-Audit-Verordnung entsprach.

Verstöße gegen die EG-Umwelt-Audit-Verordnung durch Umweltgutachter von einigem Gewicht werden routinemäßig von den Kammern an die DAU GmbH gemeldet, die dann zu entscheiden hat, ob sie den Vorgang aufsichtlich behandelt.

Für die Standortregistrierung erheben die Kammern eine Gebühr, deren Höhe aus einem durch eine Gebührensatzung der Kammer festgelegten Rahmen entnommen wird. Bundeseinheitlich wurde von DIHT und ZDH eine Rahmengebühr von 450 DM bis 1 725 DM empfohlen. Bis auf wenige Kammern sind alle dieser Empfehlung gefolgt. Die Gebühr im Einzelfall wird abhängig vom Umfang des konkreten Registrierungsverfahrens festgelegt. Als arithmetisches Mittel ergab sich bei einer Umfrage im Sommer 1997 ein Betrag von 811,28 DM.

Die Rahmengebühr für die Registrierung hat sich bewährt. Mit Blick auf die durch die Erweiterungsverordnung neu teilnahmeberechtigten Branchen mit Filialstruktur wurde aber die Möglichkeit zur Gebührenermäßigung geschaffen, so daß der bisherige unterste Wert von 450 DM unterschritten werden kann. Weitere Gebührenrahmen, etwa der zur Streichung eines Standortes bei Vorliegen eines Rechtsverstoßes, wurden deutlich nach unten erweitert, da in einfach gelagerten Fällen nur geringer Verwaltungsaufwand entstehen kann. Gleiches gilt für die Verlängerung der Registrierung nach Vorlage einer erneuten Umwelterklärung.

Die Zugänge zum Standortregister belaufen sich auf ca. 40 Neueintragungen pro Monat. Mit Stand vom 19. Dezember 1997 waren 1 035 Standorte in Deutschland eingetragen. Die größte Gruppe der Teilnehmer ist nach wie vor das Ernährungsgewerbe. 44 % der Standorte haben mehr als 250 Mitarbeiter, 37 % haben 50 bis 250 Mitarbeiter und 19 % weniger als 50 Mitarbeiter. Dies ergab eine Umfrage bei den Kammern nach der Größe der registrierten Standorte.

#### c) Bewertung

Die Übertragung der Standortregistrierung auf die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern hat sich in der Praxis als richtige Entscheidung erwiesen. Die Kammern genießen als Selbstverwaltung der Wirtschaft bei den Unternehmen Vertrauen. Daher werden sie in der Regel sehr frühzeitig bei bevorstehenden Validierungen und Registrierungen um Rat gefragt, können also in der Regel bereits im Vorfeld drohende Konflikte mit den formalen Anforderungen der EG-Umwelt-Audit-Verordnung durch Gespräche mit Unternehmen und Umweltgutachtern vermeiden. Andererseits haben die Kammern in Konfliktfällen bewiesen, daß sie in der Lage sind, Verstöße gegen die EG-Umwelt-Audit-Verordnung zu ahnden. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Glaubwürdigkeit des Umwelt-Audit-Systems in der Öffentlichkeit. Der Kontakt zu den Vollzugsbehörden, der DAU und den Aufsichtsbehörden ist reibungslos.

### III. Erfahrungen mit den Zulassungsanforderungen und dem Zulassungsverfahren

#### a) Rechtsgrundlage

Das UAG hat das Berufsbild des Umweltgutachters geschaffen und hat sich dabei an dem Berufsbild des Wirtschaftsprüfers orientiert. Es legt damit einen individualbezogenen Fachkundeansatz zugrunde. Das heißt, daß die verantwortlich die Begutachtung durchführenden Personen die Anforderungen an Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde in eigener Person erfüllen müssen. Diese Konzeption liegt den Vorschriften über die Zulassung von Umweltgutachtern in § 9 UAG und über die Zulassung von Umweltgutachterorganisationen in § 10 Abs. 1 Nr. 2 UAG, die die Summe der Zulassungen der bei der Organisation angestellten Umweltgutachtern und Inhabern von Fachkenntnisbescheinigungen bildet, zugrunde. In den meisten anderen EG-Mitgliedstaaten wird demgegenüber der organisationsbezogene Ansatz zugrunde gelegt, nach dem es darauf ankommt, daß der Umweltgutachter oder die Umweltgutachterorganisation in einer bestimmten Weise strukturiert ist, die das Vertrauen in die fachliche Validität und Unabhängigkeit der Begutachtung gewährleisten soll. Wichtiges Element dieser Struktur ist die organisatorische Trennung von Begutachtung vor Ort und Entscheidung über die Validierung, also ein Vier-Augen-Prinzip, das ein kollusives Zusammenwirken der Prüfer vor Ort mit den zu validierenden Standorten verhindern soll.

Der individualbezogene Ansatz des Umweltauditgesetzes ist demgegenüber mit einer Staatsaufsicht über die Qualität der Arbeit des Umweltgutachters gekoppelt. Dieses Aufsichtssystem gewährleistet die Qualität der durchgeführten Begutachtungen eher als ein interner „Gegencheck" in der Organisation des Umweltgutachters, die letztlich immer auf geschäftliche Notwendigkeiten Rücksicht zu nehmen hat.

Mit der Anerkennungsentscheidung der EG-Kommission vom 16. April 1997 (Amtsblatt EG Nr. L 168 vom 10. Juli 1993, S. 1) wurde das deutsche Zertifizierungsverfahren neben dem österreichischen und dem Zertifizierungsverfahren der European Accreditation of Certification (EAC) als gleichberechtigtes Verfahren nach Artikel 12 Abs. 1 Buchstabe a der EG-Umwelt-Audit-Verordnung anerkannt. Da dem deutschen Zertifizierungsverfahren das Umweltauditgesetz zugrunde liegt, erfuhr damit die deutsche Umweltgutachterzulassung indirekt ihre Anerkennung durch die Europäische Kommission. Der UGA hat darüber hinaus am 8. Dezember 1997 das von der EG-Kommission anerkannte deutsche Zertifizierungsverfahren in Form einer Richtlinie als UAG-Zertifizierungsverfahrensrichtlinie beschlossen.

Das Prüfungsverfahren zur Zulassung von Umweltgutachtern wird in der UAG-Zulassungsverfahrensverordnung (UAG-ZVV) geregelt. Während die in § 4 Abs. 1 UAG genannten Zulassungsanforderungen der Zuverlässigkeit und Unabhängigkeit durch die Einreichung schriftlicher Unterlagen nachgewiesen werden kann, verlangt die Fachkunde das Bestehen einer mündlichen Prüfung. Die Dauer der mündlichen Prüfung wird in § 5 Abs. 3 UAG-ZVV geregelt.

#### b) Erfahrungen

Das deutsche Zulassungssystem unterliegt mit seinem individualbezogenen Fachkundeansatz hohen qualitativen Anforderungen. Dies wird auch durch die hohe Durchfallquote bei der mündlichen Prüfung

von bis zu 60 % belegt. Trotz hoher Durchfallquoten hat das deutsche Zulassungssystem eine vergleichsweise hohe Zahl von 198 Umweltgutachtern hervorgebracht (davon 29 als Umweltgutachterorganisation). Letztlich hat aber der Zertifizierungsmarkt zu entscheiden, ob Zertifikate nach dem Umweltauditgesetz auch im Ausland anerkannt werden.

Bei der Durchführung der mündlichen Prüfung traten zum Teil Probleme auf, wenn ein Antragsteller eine Zulassung für sehr viele Unternehmensbereiche beantragt hatte, da die Dauer der Prüfungszeit für die unternehmensbezogenen Prüfungsgebiete nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe c und d UAG gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 UAG-ZVV nur auf maximal eine Stunde verlängert werden kann. Dies hat zur Folge, daß bei weitreichenden Prüfungsanträgen nur wenig Prüfungszeit für jeden Unternehmensbereich zur Verfügung steht. Da im Rahmen der UAG-Erweiterungsverordnung neue Bereiche in das Umwelt-Audit-System einbezogen worden sind, muß dieser Entwicklung durch eine Änderung des Prüfungsverfahrens in der UAG-ZVV Rechnung getragen werden.

## IV. Erfahrungen der am System teilnehmenden Unternehmen

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Umweltauditgesetzes und dem dazugehörigen Verordnungswerk haben sich bis zum 19. Dezember 1997 in Deutschland 1 035 Unternehmensstandorte im Rahmen des Audit-Systems registrieren lassen. Diese Zahl setzt sich mit ca. 40 Registrierungen pro Monat auf hohem Niveau fort. Deutschland hat damit allein mehr registrierte Standorte als alle übrigen EG-Länder zusammen. Aber auch in anderen Mitgliedsländern wie Österreich (108), Schweden (87) und Dänemark (43) sowie in Norwegen (30) läßt sich im Verhältnis zur Einwohnerzahl ebenfalls eine hohe Teilnahmebereitschaft feststellen. In anderen Mitgliedsländern wie Großbritannien (48), den Niederlanden (20) und Italien (1) bleibt die Zahl der registrierten Standorte deutlich hinter den Zertifizierungszahlen nach der Umweltmanagementnorm ISO 14001 in diesen Ländern zurück. Besonders zurückhaltend ist die Teilnahmebereitschaft am EG-System in Frankreich.

Von den in Deutschland registrierten Standorten sind am stärksten Unternehmen des Ernährungsgewerbes und der Chemischen Industrie vertreten mit jeweils 11,9 %, gefolgt vom Stahl- und Leichtmetallbau (8,9 %), dem Maschinenbau (8,6 %), der Kunststoffherstellung (7,2 %) sowie der Automobilindustrie (6,1 %).

Es ist bereits abzusehen, daß Deutschland im Zuge der UAG-Erweiterungsverordnung auch im Dienstleistungsbereich sehr schnell die führende Position im europäischen Vergleich einnehmen wird. Einen Hinweis hierauf geben die zahlreichen Pilotprojekte, die im Dienstleistungsbereich bereits durchgeführt werden.

Als Beleg für den Erfolg des Umwelt-Audit-Systems in Deutschland kann nicht nur die relativ hohe Zahl registrierter Unternehmensstandorte angesehen werden. Auch die Ergebnisse verschiedener empirischer Untersuchungen bei den am Umwelt-Audit-System teilnehmenden Unternehmen sind hierfür ein Indiz.

### a) Unternehmensbefragung des UGA

Der UGA hat in der Zeit vom 20. November 1996 bis 17. April 1997 eine Unternehmensbefragung bei den bis Ende 1996 registrierten 468 Unternehmensstandorten durchgeführt. Danach wurden als Hauptmotiv für die Teilnahme am Umwelt-Audit-System die Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes, die Erhöhung der Rechtssicherheit, die Imageverbesserung sowie die Kosteneinsparung genannt. Für die Unternehmen haben sich nach eigenen Angaben die Erwartungen an eine Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes in 89 % der Fälle, eine Imageverbesserung in 58 %, die Erhöhung der Rechtssicherheit in 57 % sowie Kosteneinsparungen in 46 % der Fälle erfüllt. 81 % der Befragten gaben an, daß sich der Aufwand zur Einführung des Umwelt-Audit-Systems gelohnt habe, während lediglich 6 % dies verneinten.

Kosten für die Einführung des Umweltmanagementsystems einschließlich der betriebsinternen Kosten wurden zwischen 6 000 DM und 800 000 DM angegeben. Als arithmetisches Mittel ergab sich ein Betrag von 102 241 DM.

### b) Unternehmensbefragung der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU)

Nach der Unternehmensbefragung der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU) zum Öko-Audit in der mittelständischen Praxis, die am 9. Dezember 1997 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, werden die Ergebnisse der UGA-Befragung im wesentlichen bestätigt. Darüber hinaus hat die Befragung nachgewiesen, daß die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems ökonomisch sinnvoll ist. Jeweils ca. ein Drittel der Befragten haben jährliche Einspareffekte von 10 000 bis 100 000 DM oder sogar von 100 000 bis 500 000 DM. Knapp die Hälfte der Befragten berichten von Einsparungen von über 100 000 DM und erreichen damit – bezieht man diese Effekte auf die durchschnittlich aufzuwendenden Kosten der Einrichtung des Umweltmanagementsystems (hier 160 680 DM) – Amortisationszeiten von durchschnittlich weniger als 1,5 Jahren.

Die ASU-Befragung hat außerdem ergeben, daß 59 % der Unternehmen technische Änderungen an vorhandenen Anlagen vorgenommen haben. In 49 % der Unternehmen wurden Problemstoffe verringert oder substituiert. In 37 % der Unternehmen wurde unter Einsatz neuer Technik das Produktionsverfahren umgestellt. 33 % der Unternehmen haben ihre Produktplanung und 34 % das Transportwesen nach ökologischen Kriterien optimiert. Danach konnten Umweltentlastungen in 46 % der Unternehmen durch Abfallverringerung, in 32 % durch Wasser-/Abwasserreduktion, in 26 % durch Verminderung des Energieeinsatzes und in 22 % durch Emissionsminderungen erzielt werden.

#### c) BMU/UBA-Forschungsvorhaben

Das vom BMU und dem Umweltbundesamt in Auftrag gegebene Forschungsvorhaben „Evaluierung von Umweltmanagementsystemen zur Vorbereitung der 1998 vorgesehenen Überprüfung des gemeinschaftlichen Öko-Audit-Systems" hat zudem wichtige Ergebnisse über die zwischenzeitlich von Unternehmen und den verantwortlichen Einrichtungen gemachten Erfahrungen mit dem Umwelt-Audit-System in Deutschland ergeben. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens sollen im Mai 1998 der Öffentlichkeit vorgestellt werden und dienen der Vorbereitung der für 1998 anstehenden Novellierung der EG-Umwelt-Audit-Verordnung. Insgesamt kommt das Vorhaben zu einer eher kritischen Einschätzung. So läßt sich zum Beispiel aufgrund methodischer Probleme die ökologische Wirksamkeit betrieblicher Umweltmanagementsysteme nicht oder nur sehr schwierig und mit großem Aufwand objektiv und umfassend bewerten. Es werden beispielsweise Defizite hinsichtlich der „Kommunikationsfähigkeit" der Umwelterklärungen und der Teilnahmeerklärungen aufgezeigt. In bezug auf die Funktion des Umweltgutachters kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß Aufgaben, Kompetenzen und Unabhängigkeit des Umweltgutachters und seiner Tätigkeit von den am System Beteiligten zum Teil sehr unterschiedlich eingeschätzt werden. So komme die Abgrenzung der gutachterlichen von der beratenden Tätigkeit nicht deutlich genug zum Ausdruck.

### V. Schlußfolgerungen

Die auf einer wirtschaftsnahen Lösung basierende Organisationsstruktur des Zulassungssystems für Umweltgutachter und des Registrierungssystems bei den IHK und HwK hat das Vertrauen der Wirtschaft in das Umwelt-Audit-System gestärkt und somit nicht unerheblich für die große Akzeptanz in Deutschland gesorgt. Dem Umweltgutachter kommt im Umwelt-Audit-System eine entscheidende Bedeutung zu. Auch der Umweltgutachterausschuß und die DAU GmbH haben maßgeblichen Anteil an der Funktionsfähigkeit des Systems. Das auf der Grundlage des Umweltauditgesetzes geschaffene hohe Niveau von Gutachterzulassung und Aufsicht sichert die Akzeptanz des Systems in Deutschland.

Im Rahmen der Novellierung der EG-Umwelt-Audit-Verordnung gilt es u. a. in bezug auf die Umweltgutachterzulassung, das deutsche Zulassungssystem mit seinem individualbezogenen Fachkundeansatz materiell abzusichern.

Infolge der Einbeziehung der neuen Bereiche durch die UAG-Erweiterungsverordnung sollte allerdings das Zulassungsverfahren auch im Hinblick auf die mündliche Prüfung durch eine Änderung der UAG-ZVV angepaßt werden.

## C. Zusammenfassung

Die Erfahrungen mit dem Vollzug des UAG sind insgesamt als positiv zu bewerten. Die rege Beteiligung von Unternehmen am Umwelt-Audit-System und deren positive Erfahrungen bei der Umsetzung des Umwelt-Audit-Systems in ihren Betrieben belegen auch, daß die vom UAG gesetzten Rahmenbedingungen für den Erfolg des Systems förderlich sind. Die an die Zulassungsstelle, an den Umweltgutachterausschuß sowie an die Registrierungsstellen gerichteten Erwartungen wurden durchweg erfüllt. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der Novellierung der EG-Umwelt-Audit-Verordnung für eine Verbesserung der ökologischen Wirksamkeit und ökonomischen Effizienz des Umwelt-Audit-Systems einsetzen. Darüber hinaus wird die Bundesregierung gesetzliche Vorschläge für Erleichterungen zugunsten ökoauditierter Betriebe im Hinblick auf Antragsunterlagen für Genehmigungen und im Hinblick auf die Überwachung vorlegen, mit denen die Anreize für Unternehmen zur Beteiligung an dem System weiter verbessert werden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333